**T.C.**

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI**

**Mülkiye Müfettişliği**

**Sayı : 149/8**

  **Mülkiye Müfettişi:** Talip YEL

 **İNCELEME - ARAŞTIRMA**

 **RAPORU**

|  |  |
| --- | --- |
| **GÖREV EMRİNİN****Tarihi : 19.03.2014****Numarası :** **IAG.06.M.2014/123** **RAPORUN****Tarihi : 19.06.2014****Verildiği Yer ve Makam :****Bilgi İçin :İçişleri Bakanlığı****Teftiş Kurulu Başkanlığı****Gereği için : İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı** **Eklerinin Adedi : Ek konulmamıştır.**  | **RAPORUN KONUSU:**“**Belediyelerin iç ve dış borçlanmaları, uygulamada yaşanılan sorunlar ve çözüm önerileri**” bu inceleme raporunun konusunu oluşturmaktadır. |
|  |  |
|  |  |
|  |
|  |

**İÇİNDEKİLER**

[**I- BAŞLANGIÇ: 1**](#_Toc390945035)

[**II- İNCELEME VE ARAŞTIRMA KONUSU: 1**](#_Toc390945036)

[**III- İNCELEME VE ARAŞTIRMADA İZLENEN YÖNTEM: 1**](#_Toc390945037)

[**IV- KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT HÜKÜMLERİ: 1**](#_Toc390945038)

[**A- TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI (1982): 1**](#_Toc390945039)

[**B- KANUNLAR: 1**](#_Toc390945040)

[**V- ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ YAPILAN GÖRÜŞMELER: 6**](#_Toc390945041)

[**VI- DEĞERLENDİRME: 12**](#_Toc390945042)

[**2-BELEDİYELERİN BORÇLANMALARI İLE İLGİLİ MEVZUAT VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR 20**](#_Toc390945043)

[**3-BELEDİYE BORÇLANMALARI İLE İLGİLİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 22**](#_Toc390945044)

[**VII- SONUÇ: 24**](#_Toc390945045)

[**YARARLANILAN KAYNAKLAR 26**](#_Toc390945046)

# I- BAŞLANGIÇ:

İçişleri Bakanlık makamının 18/03/2014 gün ve 59 sayılı onaylarına istinaden Teftiş Kurulu Başkanlığının 19.03.2014 gün ve IAG.06.M.2014/123 sayılı görev emirleri gereğince bu İnceleme ve Araştırma Raporu tarafımdan düzenlenmiştir.

# II- İNCELEME VE ARAŞTIRMA KONUSU:

“**Belediyelerin iç ve dış borçlanmaları, uygulamada yaşanılan sorunlar ve çözüm önerileri**” bu inceleme ve araştırma raporunun konusunu teşkil etmektedir.

# III- İNCELEME VE ARAŞTIRMADA İZLENEN YÖNTEM:

“**Belediyelerin iç ve dış borçlanmaları, uygulamada yaşanılan sorunlar ve çözüm önerileri** konusu incelenip araştırılırken, öncelikle konuyla ilişkin mevzuat hükümleri incelenmiş, Ankara ilinde bulunan Büyükşehir Belediyesi, Yenimahalle ve Keçiören belediyesi yetkilileri ile mülakat yapılmış, yine borçlanma konusu ile ilgili olarak düzenleyici, denetleyici ve ilgili makamlar olarak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı, Sayıştay, İller Bankası ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü yetkililerinin görüşlerine başvurulmuştur.

# IV- KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT HÜKÜMLERİ:

## A- TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI (1982):

**Mahalli İdareler**

Madde 127- Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

**Sayıştay**

**Madde 160** –Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

## B- KANUNLAR:

**1- 5393 Sayılı Belediye Kanunu:**

**Kararların Uygulanması ve Nüfus**

**Madde 12-** (Ek fıkra: 6/3/2007-5594/2 md.) Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılması İçişleri Bakanlığının onayına tabidir.

(Ek fıkra: 6/3/2007-5594/2 md.) Belediye ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68 inci maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın İçişleri Bakanlığının onayı ile borçlanma yapabilir. Bu amaçla yapılan borçlanmalar ihbar ve kıdem tazminatı dışında hiçbir gider için kullanılamaz.

**Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları**

**Madde 15**- Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

i) Borç almak, bağış kabul etmek.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

**Meclisin Görev ve Yetkileri**

**Madde 18-**

d) Borçlanmaya karar vermek.

**Belediyenin Giderleri**

**Madde 60-** Belediyenin giderleri şunlardır:

h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.

**Faaliyet Raporu**

**Madde 56**- Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.

**Borçlanma**

**Madde 68**- Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.

**2- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu:**

**Büyükşehir Belediye Bütçesi**

**Madde 25-** Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe (…) (2) belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe (…) belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,

**3- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun:**

**Kapsam(1)**

**Madde 2** - Bu Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar.

**Tanımlar**

**Madde 3** - Bu Kanunda yer alan;

(…)Hazine geri ödeme garantisi: Kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları ve 5018 sayılı Kanunun II/B sayılı cetvelinde yer alan idareler lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantileri,

Hazine karşı garantisi: Herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarının borçlu sıfatıyla uluslararası piyasalardan temin edecekleri finansman imkânları için bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantiler ile herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ile benzeri finansman modelleri kapsamında gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak, mevzuatta öngörülen Hazine garantileri ile sınırlı olmak ve şartları Müsteşarlık tarafından müzakere edilmek üzere, bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantileri,

**Hazine garantileri ve garantisiz borçlar için izin alınması**

**Madde 8 (…)**

İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanıncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur.

Hazine alacaklarının tahsili ve idaresi

Madde 11 (…)

Doğal afet halleri nedeniyle getirilecek istisnalar hariç olmak üzere, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen projeler için Müsteşarlığın garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan krediler ile Müsteşarlığın garantisi altında uluslararası sermaye piyasalarında gerçekleştirilen tahvil ihraçları çerçevesinde ilgili belediye veya bağlı kuruluşun geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak üzere gelirlerinin bir kısmının aktarılması amacıyla, proje uygulayıcı kuruluşun yetkili organlarının kararı ile bir Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulur. Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulmasına ilişkin yetkili organın kararı kesin olup belediye veya bağlı kuruluşun yönetim değişikliği veya başka bir kararı ile iptal edilemez veya gelirleri azaltacak şekilde değiştirilemez. Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulması ve işleyişine ilişkin esas ve usuller bir yönetmelik ile düzenlenir.

**4- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu:**

**Tanımlar**

**MADDE 2** – (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Sayıştay denetimi: Düzenlilik ve performans denetimini,

b) Düzenlilik denetimi: Mali denetim ve uygunluk denetimini,

c) Mali denetim: Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi,

ç) Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi,

d) Performans denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini,

l) Kamu kaynakları: Kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dahil her türlü değerler ile bağış ve yardımları,

**Denetim alanı**

**MADDE 4 – (1) Sayıştay;**

a) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik

kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

**Sayıştayın görevleri**

**MADDE 5** – (1) Sayıştay;

a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.

**Denetimin genel esasları**

**MADDE 35** – (1) Denetimin genel esasları şunlardır:

a) Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.

(…)(2) (Ek: 4/7/2012- 6353/45 md.) Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:

a) Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır. (Ġptal ikinci ve üçüncü cümle: Anayasa Mahkemesi’nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile.)

b) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (…)(1) uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez.(1)

**Sayıştay denetimi**

**MADDE 36** – (1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

(2) Düzenlilik denetimi;

a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi,

Suretiyle gerçekleştirilir.

**5- 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun**

**Bankanın amacı ve faaliyet konuları**

**MADDE 3 –** (1) Bankanın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir.

(2) Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

a) Ortaklarına kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir.

b) Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.

f) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir.

g) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar.

**6-3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun**

**Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**

**Madde 11** – Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,

b) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,

**Teftiş Kurulu Başkanlığı**

**Madde 15 –** Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,

# V- ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ YAPILAN GÖRÜŞMELER:

**1-Sayıştay Denetçisi Ahmet ORTAK**

Sayıştay Denetçisi Ahmet ortak kendisiyle 13/05/2014 tarihinde yapılan görüşmede özetle; Sayıştay 3 aylık dönemler halinde iç ve dış borç değişim tablosunu istemek suretiyle belediye borçlarının değişimini de incelemektedir. Uygulamada belediyelerin 5393 Sayılı yasanın 68. Maddesi kapsamında borç aşımı yaptıklarının veya İçişleri Bakanlığından izin almaksızın borçlanma gittiklerinin tespiti halinde Sayıştay tarafından kamu zararı tespiti yapılmadığı gibi suç duyurusunda da bulunulmamaktadır. Konu düzenlilik denetimi kapsamında iç kontrol hatası olarak değerlendirilip izlemeye alınmakta ve hatanın tekrarı hainde ise suç duyurusunda bulunulma yoluna gidilmektedir.

Demiştir.

**2- Sayıştay Denetçileri Ekrem AKGÜN Yakup AYDIN (Belediye Denetçileri)**

Sayıştay Denetçileri Ekrem AKGÜN ve Yakup AYDINkendileriyle 13/05/2014 tarihinde yapılan görüşmede özetle; Belediyelerin 5393 sayılı Yasa kapsamı dışında değişik borçlanma teknikleri de kullandıkları söylenebilir. Özellikle bazı büyükşehirlerde belediyelerden hakkediş alacağı olan müteahhitler bu alacaklarını piyasadaki faktöring şirketlerine kırdırmak suretiyle tahsili yoluna gidiyorlar. Bu durum da herkesçe bilindiği için Belediye ihalelerinde yaklaşık maliyete göre yapılması gereken kırımlar yapılmamakta ve ihale bedelleri olması gereken miktarın çok üzerinde gerçekleşmektedir. Bu kapsamda belediyeler ihaleleri bir borçlanma enstürmanı olarak kullanmaktadır.

Asıl itibariyle borç geniş anlamda düşünülmesi gereken bir kavram iken Sayıştay tarafından sadece dış kaynaktan alınan krediler borç olarak değerlendirilmektedir. Kamuya, personele, yüklenicilere olan borçlar borç olarak değerlendirilmemektedir. Bu bakımdan borç kavramının ne olduğunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Sayıştay olarak borç incelenmesinde 303 ve 403 hesap kodlarına bakılırken, 268 hesap kodundaki SGK ve Vergi Borçları çok fazla dikkate alınmamaktadır.

Bir de halihazırda çok fazla sorun olarak görünmese de gelecekte Belediye Borçlarını büyük oranda arttırması kesin olan taşeron işçiler ve bunların kıdem tazminatları sorunu bulunmaktadır. Bugünkü hesaplamalara göre bu rakam 25 Milyar TL’dir. Halen emeklilikleri gelmeyen bu çalışanlar emekli olmaya başladıklarında bu borç yükü de büyük bir sorun olarak belediyeleri beklemektedir.

Demiştir.

**3-Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanı Gökçe DEMİRTEPE**

Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanı Gökçe DEMİRTEPE 14/05/2014 tarihinde kendisinde yapılan görüşmede özetle;

Hazine Müsteşarlığında Belediye borçlanmaları ile ilgili iki ayrı Genel Müdürlük işlem yürütmektedir. Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü olarak 4749 sayılı Yasa ve uygulama Yönetmeliği kapsamında Belediyeler ile çalışmaktayız. Bu kapsamda;

Uluslararası kredili ihale (UKİ) : İlgili mevzuatta yer alan hükümler uyarınca açılan ihalelerde ihaleye katılanların ihale konusu projenin teknik özelliğine ve fiyatına ilişkin teklifin yanı sıra dış finansman teklifi de vermek zorunda oldukları ihaleyi,

Garantili kredi: Hazine geri ödeme garantisi altında sağlanan krediyi,

Dış borcun ikrazı: Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına gerektiğinde anlaşmanın malî şartlarına bağlı kalmaksızın aktarılmasını,

Hazine geri ödeme garantisi: Kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları ve 5018 sayılı Kanunun II/B sayılı cetvelinde yer alan idareler lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantileri,

 Hazine karşı garantisi: Herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarının borçlu sıfatıyla uluslararası piyasalardan temin edecekleri finansman imkânları için bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantiler ile herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ile benzeri finansman modelleri kapsamında gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak, mevzuatta öngörülen Hazine garantileri ile sınırlı olmak ve şartları Müsteşarlık tarafından müzakere edilmek üzere, bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantileri,

Tanımlamaktadır.

Son yıllarda Hazine Müsteşarlığı tarafından doğrudan belediyelere garantör olma yoluna gidilmeyip, daha çok İller Bankasına yönlendirme yapılmaktadır.

Belediyelere ikraz ve garantili ikrazda öncelikle borçlu Hazine olup daha sonra yapılan ikinci bir anlaşma ile Belediye Hazineye borçlanmaktadır.

Garantörlü borçda ise belediye borçlanırken Hazine de bu borca garanti verip bir nevi geri ödeneceğine kefil olmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı tarafından Belediyelerin borçlanmasında İller Bankasının kapasitesinin daha uygun ve yeterli olduğu konusunda bir görüş bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanunun 68. Maddesi uygulamasında Hazine Müsteşarlığı Belediye, bağlı kuruluş ve şirketleri bir bütün olarak görüp borçlanma kapasitesini buna göre değerlendirmektedir.

Belediyeler her türlü borçlanmada Müsteşarlığın iznini almak zorunda olmakla beraber, Hazine garantisi olmaksızın yapılan borçlanmalarda faiz ve maliyetler yükselmektedir. Hazine izni olmaksızın bir belediyenin dış finans kuruluşundan borçlanması teorik olarak mümkün olmakla beraber uygulamada çok zordur.

 Demiştir

**4- Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü Uzmanı Özdemir YALÇIN**

Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü Uzmanı Özdemir YALÇIN14/05/2014 tarihinde kendisinde yapılan görüşmede özetle;

Belediyelerin dışarıdan kredi bulmaları çok kolay değil. İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri dahil belediyeler dışarıdan borçlanırken kredi veren kuruluş ince eleyip sık dokumaktadır.

Tahvil ihraç ederek borçlanmayı şu ana kadar sadece İstanbul Büyükşehir Belediyesi yapmıştır. Uygulamada kolay bir borçlanma türü değildir.

Belediyelere kredi verecek olan dış kurumlar genellikle Müsteşarlığa görüş sormakta olup, mali tablolara bakılmak suretiyle olumlu ya da olumsuz bir görüş verilmektedir.

Hazine Müsteşarlığına sadece Müsteşarlıkla ilişkisi olan Belediyeler mali tablolarını göndermekte olup, diğerlerinden herhangi bir talepte bulunulmamaktadır.

Hazine Müsteşarlığı Belediyelerden alacaklarını Hazine Alacaklarının Takip ve Tahsiline Dair Yönetmelik kapsamında yürütmektedir. Bu kapsamda Belediye tarafından bir kamu bankasına dış borç ödeme hesabı açılmaktadır. Dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan kredilerden, ikraz edilen kuruluşlarca vadesinde Müsteşarlığa ödenmeyen kısımlar ve Hazine garantilerinden Müsteşarlıkça üstlenmeler neticesinde doğan alacaklar ile ikrazen ihraç edilmiş olan Devlet iç borçlanma senetlerinin borçlu tarafından ödenmemesi durumunda, bu tür alacaklar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Vadesinde ödenmeyen Hazine alacaklarına 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gecikme zammı uygulanır.

Uygulamada Kocaeli, Adana Büyükşehir ve Batman belediyelerinde Dış Borç Ödeme hesabının çalışmadığı söylenebilir. Belediyelerin haczedilebilir malları ile bankalardaki mevduatları haczedilmek yoluyla tahsilat yapılmaya çalışılsa da zaman zaman hesapların usulsüz olarak boşaltılması (Adana, Kocaeli) işlemleriyle karşılaşılmaktadır. Örnek vermek gerekirse Adana Büyükşehir Belediyesinin borç stoku büyümesi 2018 yılında bitecek olup Hazineye olan borcunun bitiş tarihi ise 2040 yılıdır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin borcu ise 6 yıl sonra tamamen tahsil edilmiş olacaktır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 7 nci maddesinde tanımlanan borçlarına karşılık yapılacak kesintilerin oranı ve alacaklı kurumlar arasında dağılımına ilişkin hususlar 2010/238 sayılı Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler Ve Bunların Bağlı Kuruluşlarının Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslar kapsamında yürütülmektedir. Kesinti oranı en fazla % 40 olup yatırım dönemlerinde bu kesinti Bakanlar Kurulu kararıyla sıfırlanmaktadır.

Belediyeler tarafından yapılacak hazine garantisi olmayan dış borçlanma ile ilgili sadece izin alınması yeterlidir.

İkraz uygulamasında Kalkınma Bakanlığı yatırım programında yer alan yatırımlar için önce Hazine dışarıdan borçlanıyor ve Belediye ile yapılan anlaşma ile borçlanılan faizin aynısı, üstü veya altında söz konusu borç belediyeye devrediliyor. Uygulamada daha çok alınan faiz oranından devir yapılmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı açısından Belediyelerin borçlarıyla ilgili olarak borçlu belediyelerin nakit varlıklarını gizlemeleri, hazine kontrolörlerinin mahallinde denetimi istisnai olarak yapması, 6183 sayılı Yasanın uygulamasından kaynaklanan sıkıntılar, 4749 14/A’da yer alan idari para cezalarının (750 TL) caydırıcılıktan uzak olması, sayılabilir.

Demiştir.

**5-İller Bankası Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanı İlker Şadi İŞLEYEN**

İller Bankası Daire Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanı İlker Şadi İŞLEYEN15/05/2014 tarihinde kendisinde yapılan görüşmede özetle;

5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 77’nci maddesi çerçevesinde kalkınma ve yatırım bankası olarak faaliyet gösteren İller Bankası, 6107 sayılı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun” ve bu Kanuna dayalı olarak hazırlanan İller Bankası AŞ Ana Sözleşmesi ve Krediler Yönetmeliği çerçevesinde yerel yönetimlere kısa, orta ve uzun vadeli kredi açmakta ve bu idarelere gayrinakdi kredi kullandırmaktadır.

İller Bankası 8 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 6107 sayılı Kanunla özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde “İller Bankası Anonim Şirketi” unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası olarak kurulmuş olup kısaltılmış unvanı “İLBANK”tır ve merkezi Ankara’dadır. Bankanın ilgili olduğu Bakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır. 4734 sayılı kanuna ve Sayıştay denetime tabi iken 5018’e tabi değildir. Hissedarları İl Özel İdareleri, ve Belediyeler. Bankanın sermayesi 9 Milyar TL ,Ödenmiş sermayesi ise 8.5 Milyar TL. (İş Bankasının 4.5 Milyar). Kredilerinin % 70’i özkaynakla finanse edilmektedir.

Elde edilen karın %30’u sermayeye eklenmekte, %5 yedek ve % 5 ihtiyat akçesi olarak ayrılmakta, % 51 ise ortaklara hibe olarak dağıtılmaktadır (köylere ve nüfusu 200.000’in altında olan belediyelerin proje ihalelerine % 50 destek verilmektedir.)

Belediyelerin kıdem tazminatları dışında nakit ihtiyaçları için kredi verilmemektedir. Krediler proje, iş makineleri alımı, altyapı ve üstyapı yatırımları için verilmektedir. İller Bankasının bir projeyi kredilendirmesi için ya projeyi kendisinin yapması ya da onaylaması gerekmektedir. Örnek olarak bir iş makinesi alımında Belediyeye herhangi bir ödeme yapılmayıp bunun yerine ilgili firmaya ödeme gerçekleştiriliyor.

Dünya Bankası, Japonya Kalkınma Bankası ve Avrupa Yatırım Bankasından buunan kredi aynı iç kredi gibi belediyeler tarafından kullanılmaktadır. Kredinin kullanılabilmesi için söz konusu projenin ilgili dış finans kuruluşunun da onaylaması gerekmektedir.

İller Bankası tarafından 5393 sayılı Yasanın 68. Maddesi gereğince alınması gerekli izinler Belediyelerden talep edilmekle beraber bu iznin alınmasında Belediyelerin bir zorluk yaşamamaktadır.

İller Bankasında alacakların tahsilat aranı % 95 olup bir sorun bulunmamaktadır. İller Bankası kaynakta kesinti dışında Belediyelere gönderdiği payların yatacağı hesaplar üzerinde de kontrol sağlamaktadır.

Bir belediyenin ticari bir bankadan kendi başına borçlanması çok kolay değil. Neticede alacağını tahsilde ciddi zorluklar yaşayabilir. Borçlanma ile ilgili yaşanılan en önemli sorun borçlu belediyelerin tekrar borçlanmak için siyasi baskı mekanizmalarını devreye sokmalarıdır.

Demiştir.

**6-İller Bankası Bankacılık Hizmetleri Şube Müdürü Hasan Karaca**

Daire Başkanlığı tarafından belediyelere nakdi ve gayri nakdi (teminat mektubu) kredilendirme yapılmaktadır. Kredi talebinde belediye tarafından söz konusu kredinin kullama yerinin mutlaka belirtmesi istenmektedir. Uygulamada belediye ticari bankadan kredi bulduktan sonra İller Bankası da ilgili belediye adına teminat mektubu vermektedir.

2013 yılında yerel yönetimlerin kendi programlarında yer alan projeleri ile Nakit Destek kredi talepleri ve Malzeme, Ekipman ve Araç-Gereç Kredileri için 2.491.517 bin TL kredi kullandırılması planlanmış, 3.578.975 bin TL kredi kullandırılarak %143,65 oranında gerçekleşme sağlanmıştır.

**Nakit Destek Kredileri**:

Yerel yönetimlerin yatırımlarına yönelik krediler dışında kıdem ve ihbar tazminatı, kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarının ödenmesi ve başka kurumlara nakledilecek kadro fazlası personelin belediyesinden alacaklarının ödenmesi işlemlerinde kullanılmak üzere nakit destek kredisi kullandırılmaktadır. 2013 yılı içerisinde 40.502 bin TL’lik nakit destek kredisi kullandırılmıştır.

**Malzeme, Ekipman ve Araç-Gereç Kredileri:**

Yerel yönetimlerin kentsel hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyduğu her türlü malzeme, ekipman, araç ve gereç ihtiyaçlarının karşılanması için 2013 yılında İller Bankası tarafından 657.517 bin TL kredi kullandırılması planlanmış, 959.093 bin TL kredi kullandırılmıştır.

Programa göre %146,21 oranında gerçekleşme sağlanırken; çeşitli iş makinesi, otobüs, kamyon ve benzeri 1.063 adet araç belediyeler tarafından teslim alınmıştır.

**Kısa Vadeli Krediler**

1 Temmuz 2008 tarihine kadar 2380 sayılı, bu tarihten sonra 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile 6360 sayılı “On üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” çerçevesinde İller Bankası’nca dağıtılan paylar karşılığında yerel yönetimlere kefaletimiz dolayısıyla verilen kısa vadeli ihtisas kredileri ile belediyelerin kendi yatırım programlarında bulunan işleri için açılan kredilerdir. İller Bankası, 2007 yılından itibaren istisnai haller dışında kısa vadeli kredi kullandırmamaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin Bankamız dışındaki finans kuruluşlarından kullanacakları krediler için İller Bankası tarafından düzenlenen teminat mektuplarının kefaletimiz gereği borçlu yerel yönetim tarafından ödenmeyen taksit tutarları muhatap kurumun talebi üzerine Banka tarafından ödenmekte, yapılan bu ödemeler kısa vadeli kredi olarak yerel yönetimlerin hesaplarına yansıtılmaktadır.

Ayrıca, düzenlenen teminat mektubu bakiyeleri üzerinden her üç ayda bir komisyon tahakkuk ettirilmekte ve tahakkuk ettirilen bu tutarlar kısa vadeli kredi olarak yerel yönetimlerin hesaplarına yansıtılmaktadır.

 **Gayrinakdi Krediler:**

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve 6360 sayılı “Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” gereğince yerel yönetimlere İller Bankası’nca dağıtılan paylarından Banka’ya ve diğer kurumlara olan borç taksitleri düşüldükten sonra hesaplanan tahmini pay üzerinden teminat mektubu düzenlenerek gayrinakdi kredi kullandırılmaktadır.

2013 yılı içerisinde İller Bankası, yerel yönetimlere toplam 327.786 bin TL tutarında 281 adet teminat mektubu düzenlemiştir. Önceki yıllarda düzenlenen Türk parası teminat mektuplarından 59.930 bin TL, Dolar cinsinden verilen teminat mektuplarından ise 535 bin ABD Doları tutarında teminat mektubu 2013 yılı içerisinde iade edilmiştir. Bankamız Yönetim Kurulu’nun 6 Mart 2012 tarih 5/65 sayılı kararı ile 1 Nisan 2012 tarihinden itibaren teminat mektuplarına uygulanan komisyon oranı %1’den %1,50’ye çıkartılmış olup, 2013 yılı içerisinde toplam 11.982 bin TL komisyon geliri elde edilmiştir.

Demiştir.

**7-Yenimahalle Belediyesi Mali Hizmetler Müdürü Hüseyin BORAN**

Yenimahalle Belediye Başkan Yardımcısı (eski mali hizmetler müdürü) Hüseyin BORAN kendisiyle 27/05/2014 tarihinde yapılan görüşmede özetle;

Yenimahalle Belediyesinin İller Bankası Hazine ve diğer kamu kurumlarına borcu bulunmamaktadır. Sadece özel bir bankadan alınan krediye ait borç mevcuttur. %10 limiti aşılmadığı için İçişleri Bakanlığından herhangi bir izin talebi de söz konusu olmamıştır.

İller Bankası nakdi krediler için teminat mektubu verirken bir taraftan siyasi davranırken diğer taraftan %1.5 komisyon almaktadır. (bu rakam 30 trilyonluk bir kredide 450 milyar tl’ye tekabül etmektedir.Bu bakımdan biz borç alırken İller Bankasını tercih etmeyip özel bankalardan borç ihalesine çıkıp uygun faiz veren bankadan borçlanıyoruz. Özel bankanın da hakkımızda İller Bankasından bir sorgulama yaptığını zannetmiyorum. Bankaya elektrik tüketim vergisinden, çevre temizlik payından gelecek alacaklarımızı teminat olarak göstermek ya da sahip olduğumuz gayrimenkulleri ipotek ettirmek suretiyle borçlanıyoruz. Yaptığımız borçlanma daha çok nakit dengesizliğinden kaynaklanmaktadır.

Bana göre borç kavramı geniş anlamda düşünülmeli ve sadece finans kuruluşlarından yapılan nakdi borçlanma değil, kamu kurumlarına ve yüklenicilere ödenmeyen tutarlar da borç kavramı içerisine alınmalıdır.

Belediye borçları en iyi aylık mizanların 300 ve 400 kalemlerinde görülebilmekle beraber, bu hesabı çalıştırmadan da borçların kamufle edilmesi mümkündür. İçişleri Bakanlığı bu hesapların çalıştırılması ile ilgili etkin bir uygulama ve denetim yapmalıdır.

Bana göre belediyelerin borçlanması ve diğer faaliyetleri ile ilgili mutlaka merkezi hükümetin bir kontrol ve denetimi altında olmalıdır.

Hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılmasına mutlaka bir sınır konulmalı ki borçlanma gereksinimlerinin büyük ölçüde bundan kaynaklandığını düşünüyorum. Bugün belediyelerin bütçesinin büyük bölümü maalesef cari giderlerden oluşmaktadır.

Taşeron firmaların çalıştırdıkları personelin kıdem tazminatlarının bir borç yükü olarak ileride belediyelerin karşısına çıkacağı kuvvetle muhtemeldir. Bunun çözümü için ihaleyi alan yüklenicinin süresi bitince taşeron işçinin de görevine son verilmeli, varsa kıdem tazminatı ödenmelidir. Ayrıca kıdem tazminat bedelinin yaklaşık maliyete eklenmesinin gerektiği kanaatindeyim.

Biz mali tabloları Muhasebat Genel Müdürlüğü dışında hiçbir kuruma göndermiyoruz. Bizden de gönderilmesi yönünde bir talep yoktur.

 Demiştir

**8-Ankara Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanı Hasan UÇAR**

Ankara Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Eski Daire Başkanı Hasan UÇARkendisiyle 28/05/2014 tarihinde yapılan görüşmede özetle;

Ben özellikle 5393 sayılı Yasanın borçlanma ile ilgili 68 inci maddesinin Kanun tekniğine uygun olmadığını düşünüyorum. Burada önceki yılın gelirinin hesaplanmasında Büyükşehir Belediyeleri ile beraber bağlı kuruluş ve şirket gelirlerinin topluca hesaplanması, borç stok tutarının ne şekilde tespit edileceğinin belli olmaması ciddi anlamda hatalardır. Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösteren bir şirketin borçlanmasına Belediye Meclisi karar vermesi çok tuhaf bir durumdur. 5393 sayılı Yasanın 68. Maddesinin uygulaması ile ilgili mutlaka bir Yönetmelik çıkarılması gerektiği düşüncesindeyim. Bunun yanında vadesi gelmemiş borç ve faiz dahil kavramı ciddi sıkıntılar içermektedir. Yine gelir bütçesi gerçekleşmesinin gidere göre düşük kalması halinde söz konusu olan açık borç stokunda görünmemekte ve ertesi yıla devreden borçlar içerisinde yer almaktadır. Bu bakımdan emanetler hesabının da ciddi biçimde irdelenmesi gereklidir.

İçişleri Bakanlığından borçlanma izin taleplerimizde finans kuruluşları yanında kamu kurumlarına olan borç da istenmektedir. Ama şunu söylemek gerekir ki borçlanma izinlerinde objektiflikten ziyade vesayet makamının keyfiyeti hakim görünmektedir.

5393 Sayılı Yasanın 49 uncu maddesinde personel giderleri aşımında yer alan mali tazmin hükümleri borçlanma sınırının aşılması halinde de söz konusu olmalıdır.

Belediyelerin borçlanmalarına mutlaka süre ve vade konulması gerektiği kanaatindeyim.

Demiştir.

**9-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Rahmi KÖSE**

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Rahmi KÖSEkendisiyle 02/06/2014 tarihinde yapılan görüşmede özetle;

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü olarak belediyelerin 5393 sayılı Yasanın 68. Maddesi kapsamında yapmış olduğu borçlanma izin taleplerini yürütmekteyiz.

Belediyelerin borçlarının hesaplanması ile ilgili halen 21/02/2005 tarih ve 45201 sayılı yazımız geçerlidir. Buna göre belediyeler toplam borç stokunu, Hazine Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Vergi Dairesi Müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre hesaplayacaklardır. Bu belgelere ilave olarak belediyenin piyasaya ve personele borcu Belediye Başkanı tarafından imzalanacak bir yazıyla tevsik edilecektir.

Belediye borç stokunun hesaplanmasında gerek 5393 sayılı Yasada ve gerekse Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda özel hükümler bulunmaktadır. 5393 sayılı Yasanın 12. Maddesine göre İçişleri Bakanı izniyle ihbar ve kıdem tazminatları için yapılan borçlanmalara 68. Maddenin d ) bendinde yer alan sınırlamanın dışında tutulmuştur.

Yine 6512 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 13. Maddesinin “ (1) 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerinin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankalarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.” Hükmü ile yine borç stokunun kapsamı daraltılmaktadır.

Belediyelerin borçlanma için izin taleplerine verilen red cevaplarına karşı sadece bir belediye idari yargıya gitmiş olup henüz sonuçlanmamıştır.

Bakanlık olarak gelir hesaplanmasında belediye, bağlı kuruluş ve şirket ayrı değerlendirilmektedir.

Belediyeler varlık ve yükümlülüklerine ilişkin üçer aylık mali tablolarını İçişleri Bakanlığına göndermiyorlar. Bizim de böyle bir talebimiz yok. Gönderseler dahi bu tabloları yorumlayacak uzman personel bulunmamakta. Gerektiğinde Muhasebat Genel Müdürlüğünün verilerinden faydalanıyoruz.

Borçlanma belediyeler için ciddi bir sorun olmakla beraber, siyasi iktidarın da bu konuda esneklik ve insiyatif kullanmak istediğini kabul etmek gerekir.

Demiştir

**10- Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediyeler Genel Yönetim Mali İstatistikler Şube Yöneticisi Bilal ARSLAN**

Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediyeler Genel Yönetim Mali İstatistikler Şube Yöneticisi Bilal ARSLANkendisiyle 04/06/2014 tarihinde yapılan görüşmede özetle;

Belediyeler her ay KBS (kamu Harcama ve Muhasebe Yönetim Sistemi) üzerinden girmiş olduğu aylık mali istatistiki veriler üçer aylık dönemler halinde tarafımızdan yayınlanmakta, ilgili bakanlıklara gönderilmekte ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu bilgiler Muhasebat Genel Müdürlüğünün Genel Yönetim başlığı altındaki temel mali tablolar ve mahalli idareler ve belediyeler alt başlıklarında görülebilmektedir. Biz borç kavramı olarak sadece finansal borçları değil, belediyenin tüm yükümlülüklerini anlamaktayız.

Demiştir,

# VI- DEĞERLENDİRME:

“Belediyelerin iç ve dış borçlanmaları, uygulamada yaşanılan sorunlar ve çözüm önerileri” konusu incelenip araştırılmıştır. Bu kapsamda;

#### ****GİRİŞ:****

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sına göre belediyeler sınırları içerisinde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş kamu tüzelkişileridir. Belediyeleri ile ilgili temel düzenlemeler 5393 sayılı Belediye Kanununda yer almakla beraber, nüfusu 750.000’i aşan illerde kurulan Büyükşehir Belediyelerine ilişkin öze düzenlemeler ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda yer verilmiştir.

Belediyelerin gerek Belediye Kanunu ve gerekse diğer Kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmesi için yeterli gelir kaynaklarına sahip olması gerektiği açıktır. Halihazırda belediye gelirleri arasında genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, çeşitli vergi resim ve harçlar, tarifeye bağlanmış hizmet bedelleri, bağışlar ve para cezalarını saymak mümkündür.

Bununla beraber belediyelerin gelir gider dengesini sağlayamaması sonrası ortaya çıkan bütçe açıkları ve büyük ölçekli yatırımların finansmanı gibi durumlarda borçlanma yoluyla bir gelir elde etme yoluna gitmeleri kaçınılmaz görünmektedir. Bu borçlar aktif olarak bazen iç kaynaklardan sağlandığı gibi bazen de dış kaynaklı kredi kuruluşlarından temin edilebilmektedir. Bunun yanında belediyeler özellikle SGK, Maliye gibi kamu kurumları adına yatırması gereken prim ve vergi borcunu yatırmayarak ya da yüklenicilere ödemesi gereken hakkediş ve borçları ödememek suretiyle de borçlanma yoluna gidebilmektedir.

 5393 sayılı Belediye Kanununun borçlanma ile ilgili 68. Maddesinin gerekçesinde “*Madde 68.- Borçlanma ve tahvil ihracı günümüzde belediyelerin önemli gelir kaynaklarından biri haline gelmiştir. Demokratik gelişmeler ve refah artışı belediyelerin yapmakla görevli oldukları hizmetlerin miktar, nitelik ve niceliğinde önemli değişikliklere yol açmıştır.*

*Belediyeler artan hizmet taleplerini vergi ve benzeri malî yükümlülükler koyarak karşılayamadığından kimi zaman borçlanma zorunlu hale gelmektedir. Diğer taraftan temel alt yapı hizmetleri gibi büyük projeleri mevcut kaynaklarla gerçekleştirmek imkânsız olup bunun uzun vadeli kredilerle gerçekleştirilmesi yoluna gidilmektedir.*

*Ancak, belediyelerin borçlanması ve bu borçların geri ödemesinin ulusal ekonomi üzerinde yaratacağı etkiler ve ülkemizin uluslararası piyasalardaki itibarı da dikkate alınarak borçlanmanın bazı sınırlamalara tâbi tutulmasında zorunluluk görülmektedir. Bu tür sınırlamalara çağdaş demokrasilerde de yaygın olarak başvurulmaktadır.*

*Bu madde ile, belediyelerin dış borçlanması ve tahvil ihracı sadece yatırım programında yer alan projelerle sınırlandırılmakta; iç borçlanmaya karar verme yetkisi bütçe gelirine bağlanarak bütçe gelirinin % 10'una kadar olan iç borçlanmaların meclis kararı, % 10'un üzerindeki borçlanmaların ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla vereceği kararın İçişleri Bakanlığı onayı ile yapılması öngörülmektedir.*

*Belediye ve bağlı kuruluşlarının iç ve dış borç stokunun ana para ve faiz tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranında artırımı sonucu bulunacak miktarı aşması durumunda, yeni borçlanmaya izin verilmemektedir. Bu oran, büyükşehir belediyelerinde birbuçuk kat olarak uygulanacaktır”.* Hükümleri yer almaktadır.

Bu inceleme araştırma raporunda özellikle 5393 sayılı Belediye Kanununun 69 uncu maddesinde yer alan belediyelerin borçlanmaları ile ilgili düzenlemeler ışığında, söz konusu borçlanma hükümlerinin uygulanması ve kontrolünde görevli olan başta Belediyeler olmak üzere, İçişleri Bakanlığı, İller Bankası , Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay açısından konunun değerlendirmesi yapılmıştır. Son olarak uygulayıcılarla yapılan görüşmeler ve yapılan incelemeler neticesinde belediye borçlanmaları ile ilgili sorunlar ve çözüm önerilerine de yer verilmiştir.

#### 1-BELEDİYELERİN BORÇLANMA TÜRLERİ:

Belediye borçlanmaları ile ilgili temel düzenlemeye 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinde yer verilmiştir. Bunlar;

#### 1.1-Dış Borçlanma:

 Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre belediyelerin dış borcu 2008 yılında 2.535.670.000 TL iken bu rakam 2012 yılında 5.659.646.000 TL’ye yükselmiş, Bağlı kuruluşların Borçları ise 2008 yılında 2.097.100.000 TL iken 2012 yılında 712.456.000 TL’ye düşmüştür.

Hazine Müsteşarlığının verilerine göre ise Müsteşarlığın Belediye ve Bağlı Kuruluşlarından Vadesi Geçmiş 4.750.546.000 TL ve vadesi gelmemiş 8.026.980.000 TL olmak üzere toplam 12.777.526.000 TL alacağı bulunmaktadır. Borç büyüklükleri (vadesi geçmiş, vadesi gelmemiş ve faiz) itibariyle;

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 5.730.896.000 TL ile ilk sırada, Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi 1.570.825.000 TL ile ikinci sırada ve Ankara Büyükşehir Belediyesi 1.166.556.000 TL ile üçüncü sırada yer almaktadır.

Hazineye vadesi geçmiş olan borç tutarlarına baktığımızda;

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2.549.447 TL ile ilk sırada, Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi 1.432.829.000 TL ile ikinci sırada, Adana Büyükşehir Belediyesi 182.601 TL ile 3. Sırada yer almaktadır.

Belediyelerin Hazine’nin garantör olduğu kredileri geri ödeyememeleri durumunda 21.12.2002 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamında borç Hazine tarafından Bağlı Kuruluşlar ve Şirketlerin müteselsil kefaleti alınmak suretiyle borç devralındıktan sonra, 2005 tarihli Hazine Alacaklarının Yönetimi Takip ve Tahsiline Dair Yönetmelik kapsamında yürütülmektedir. Bu kapsamda Belediye tarafından bir kamu bankasına dış borç ödeme hesabı açılmaktadır. Dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan kredilerden, ikraz edilen kuruluşlarca vadesinde Müsteşarlığa ödenmeyen kısımlar ve Hazine garantilerinden Müsteşarlıkça üstlenmeler neticesinde doğan alacaklar ile ikrazen ihraç edilmiş olan Devlet iç borçlanma senetlerinin borçlu tarafından ödenmemesi durumunda, bu tür alacaklar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Yine vadesinde ödenmeyen Hazine alacaklarına 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gecikme zammı uygulanmaktadır.

Uygulamada Kocaeli, Adana Büyükşehir ve Batman belediyelerinde Dış Borç Ödeme hesabının çalışmadığı ifade edilmektedir. Belediyelerin haczedilebilir malları ile bankalardaki mevduatları haczedilmek yoluyla tahsilat yapılmaya çalışılsa da zaman zaman hesapların usulsüz olarak boşaltılması (özellikle Adana ve Kocaeli) işlemleriyle karşılaşılmaktadır. Hazine Müsteşarlığı İller Bankası gibi Belediye paylarına hükmedemediğinden tahsilat imkanları da aynı paralelde kısıtlanmaktadır. Yine bu şartlar altında örnek vermek gerekirse Adana Büyükşehir Belediyesinin borç stoku büyümesi 2018 yılında duracak olup, Hazineye olan borcunun bitiş tarihi ise 2040 yılı görünmektedir.

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 8/5 maddesi ile 4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmeliğin 12/2 maddesi gereğince Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağı olarak Hazine garantisi adı altında sağladıkları borçlardan müteselsilen sorumludurlar. Bu nedenle Hazine Müsteşarlığı Belediye Kanunun 68. Maddesinin yorumunda Belediye, bağlı kuruluş ve şirketleri tek bir bütçe gibi düşünmekte ve yorumlamaktadır.

**1.1.1-Hazine İkraz ve Garantörlüğü Yoluyla Borçlanma:**

Uygulamada Hazine Müsteşarlığı tarafından belediyelere sağlanan imkan dış borcun ikrazı yani Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış borcun belediyelere anlaşmanın malî şartlarına bağlı kalmaksızın aktarılması biçiminde olabileceği gibi, Hazine geri ödeme garantisi biçiminde yani belediyeler lehine belediye tarafından dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantiler biçiminde de olabilmektedir. Belediyelerin borç ödeme konusunda yetersiz olmaları durumunda “21.12.2002 tarihli Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” uyarınca nakit akışlarında ortaya çıkabilecek aksamalara bağlı olarak Hazine tarafından borçların kısmen ya da tamamen üstlenilmesi söz konusu olabilir (madde 6). Bu durumda Hazine, borçlu belediyeden gelir ve giderlerin gösterildiği nakit akım tablosu isteyerek borçlunun “Kredi Devralma ve İkraz Anlaşması”nı imzalamasını sağlayacaktır. İkraz uygulamasında Kalkınma Bakanlığı yatırım programında yer alan yatırımlar için önce Hazine dışarıdan borçlanmakta ve daha sonra Belediye ile yapılan anlaşma ile borçlanılan faizin aynısı, üstü veya altında söz konusu borç belediyeye devredilmektedir. Hazine Müsteşarlığınca uygulamada daha çok alınan faiz oranından devir yapıldığı ifade edilmektedir.

Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilen borçlanma türüdür. Belediyeler yatırım programlarında olmayan projeler için dış finansman kaynaklarına müracaat edemezler.

Belediyelerin dış borçlanmaları ile ilgili hükümlerden bazılarına “4749 Sayılı kanuna istinaden çıkarılan 12.4.2002 tarihli “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik”in 6. maddesinde “herhangi bir mali yıl içerisinde hazine garantileri altında sonuçlandırılan garantili finansman imkânlarının toplam tutarı o yıl Bütçe Kanununda belirtilen garanti limitini aşamaz” denilerek garanti limiti hüküm altına alınmıştır. Aynı kanunun 7.maddesinde de Hazine geri ödeme ve yatırım garantisi verilirken uygulanacak usul ve esaslar belirtilmiştir. Buna göre belediyenin borç için müsteşarlığa başvurduğu dönemde müsteşarlığa borcu olmayacak, borcu ödeyebilmek için yeterli mali yapıya sahip olduğu anlaşılacak, borç servisini yürütecek Proje Koordinasyon Birimi kurulacaktır.

Son yıllarda Hazine Müsteşarlığı tarafından belediyelere ikraz ya da garantör olmak suretiyle dış borçlanma tercih edilmemekte bunun yerine İller Bankası’na yönlendirme yapılmaktadır. Dış borçlanma, Hazine Müsteşarlığı aracılığı ile yapılabileceği gibi İller Bankası imkanları kullanılarak da yapılabilmektedir. Yine belediyeler Hazine Müsteşarlığının iznini almak suretiyle dışarıdan borç bulabilme imkanlarına sahip bulunmakla beraber uygulamada bu yöntemin gerçekleşme olasılığı, belediyelerin düşük kredi reyting dereceleri dolayısıyla zayıf görünmektedir.

**1.1.2-İller Bankası Aracılığıyla Dış Borçlanma:**

İller Bankası tarafından, Dünya Bankası, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı ve Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası kurumlar ile geliştirilen işbirlikleri kapsamında sağladığı uzun vadeli dış kaynakları yerel yönetimlerin yatırım ihtiyaçlarına yardımcı olmaktadır. İller Bankası tarafından, sağlanan bu dış kaynaklı krediler aynı iç kredi gibi belediyeler tarafından kullanılmaktadır. Kredinin kullanılabilmesi için kredinin kullanılacağı söz konusu projenin ilgili dış finans kuruluşu tarafından da uygun görülmesi ve onaylaması gerekmektedir. Halihazırda belediyeler tarafından en fazla bu yöntemle dış kaynak kullanılmaktadır.

Dünya Bankası finansmanında yapılan önceki projelerin kapsamında olan su, atıksu, katı atık sektörlerine ek olarak ulaşım, enerji verimliliği ve kapsamlı kent gelişimi imar planlarının yapılması proje kapsamına alınması için gerekli çalışmalar halen devam etmektedir.

Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Kredisi-Belediye Kanalizasyon Şebeke ve Atıksu Arıtma Tesislerinin Geliştirilmesi Projesi Ülkemizde, kanalizasyon ve atıksu arıtma sistemlerinin kullanımını yaygınlaştırmak ve alıcı ortamın su kalitesini artırmak amacıyla alt yapısı büyük ölçekli belediyelere göre geri kalmış olan orta büyüklükteki belediyelerin kanalizasyon ve atıksu arıtma sistemlerinin iyileştirilmesi hedefi doğrultusunda Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) ile 2007 yılında başlamış olup, Kalkınma Bakanlığı “Yıllık Yatırım Programı” ile ilişkilendirilmiştir. Örnek olarak Orhangazi (Bursa), Biga (Çanakkale), Çan (Çanakkale), Reyhanlı (Hatay), Ilıca (Kütahya) ve Merkez (Tekirdağ) Belediyeleri bu kredi imkanından faydalanan bazı belediyelerdir.

Avrupa Yatırım Bankası (AYB) Kredisi-Kentsel Altyapı Projeleri Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) üyelik müzakere sürecinde önceliği olan çevre projelerinde; su, atıksu ve katı atık sektöründe işbirliği yapılması amacı ile 2007 yılında başlamıştır.

Söz konusu kredi kullanımı yine “Kentsel Altyapı Projeleri” adı altında Kalkınma Bakanlığı “Yıllık Yatırım Programı” ile ilişkilendirilmiştir.

**1.1.3- Tahvil Çıkararak Dış Borçlanma**

5393 sayılı belediye kanunu 68/c maddesi belediyelerin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca tahvil çıkararak finansman sağlayacaklarını düzenlemektedir. Belediyelerin tahvil çıkararak hem dış piyasalardan hem de iç piyasalarda borçlanmaları mümkündür. Ancak iç finans kaynaklarının yeterli dinamizme kavuşamadığı düşünüldüğünde bu tür bir borçlanmanın dış kaynaklardan daha olanaklı gözüktüğü aşikâr olup, uygulamadaki gelişmeler de bunu desteklemektedir.

Yurt dışı tahvil ihracı ilk defa 1990 ve 1991 yıllarında Ankara Büyükşehir Belediyesi Alman sermaye piyasasına ve Tokyo sermaye piyasasına tahvil ihraç ederek borçlanmıştır. Belediyelerin tahvil ihraç ederek iç kaynaklardan borçlanmalarına ilişkin 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 31. Maddesinde “…5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinde belirtilen limitler hariç olmak üzere diğer kanunlarda belirlenen ihraç limitleri uygulanmaz….” Hükmü bulunmaktadır.

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 8. Maddesinde “..*İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanıncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur*…”.hükmü yer almakta ve ilginç bir şekilde mezkur madde belediye, bağlı kuruluş ve şirketleri birbirlerine kefil yapmaktadır.

4749 sayılı kanunun Hazine alacaklarının tahsil ve idaresi başlıklı maddesinde ise “*Dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan kredilerden, ikraz edilen kuruluşlarca vadesinde Müsteşarlığa ödenmeyen kısımlar ve Hazine garantilerinden Müsteşarlıkça üstlenmeler neticesinde doğan alacaklar ile ikrazen ihraç edilmiş olan Devlet iç borçlanma senetlerinin borçlu tarafından ödenmemesi durumunda, bu tür alacaklar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.*

*Vadesinde ödenmeyen Hazine alacaklarına 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gecikme zammı uygulanır.*

*…Hazine garantileri kapsamında yapılan işlemler, dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan kaynaklar ile bu Kanun kapsamında oluşan Hazine alacakları nedeniyle bu Kanunun 2 nci Maddesinde sayılan kuruluşların hesap, bilgi ve belgelerini denetlemeye Müsteşarlık yetkilidir. (Ek cümle: 21/4/2005 – 5335/19 md.) Bu Kanun uyarınca imzalanan ikraz, kredi ve hibe anlaşmalarında atıfta bulunulan bağımsız denetim görevini Hazine Kontrolörleri Kurulu da uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun olarak yerine getirir.*

*…Doğal afet halleri nedeniyle getirilecek istisnalar hariç olmak üzere, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen projeler için Müsteşarlığın garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan krediler ile Müsteşarlığın garantisi altında uluslararası sermaye piyasalarında gerçekleştirilen tahvil ihraçları çerçevesinde ilgili belediye veya bağlı kuruluşun geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak üzere gelirlerinin bir kısmının aktarılması amacıyla, proje uygulayıcı kuruluşun yetkili organlarının kararı ile bir Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulur. Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulmasına ilişkin yetkili organın kararı kesin olup belediye veya bağlı kuruluşun yönetim değişikliği veya başka bir kararı ile iptal edilemez veya gelirleri azaltacak şekilde değiştirilemez. Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulması ve işleyişine ilişkin esas ve usuller bir yönetmelik ile düzenlenir.”* Hükümleri yer almaktadır.

Hazinenin garantör olduğu belediye ve bağlı kuruluşları tarafından kullanılan dış krediler 17.12.2009 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik, 18.10.2005 tarihli resmi gazetede Yayınlanan Hazine Alacaklarının Yönetimi, Takip ve Tahsiline Dair Yönetmelik, 09.02.2009 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmeliğin 5. Madde yapım, mal ve hizmet satın alım projeleri ile işletme sermayesi ihtiyaçlarının finansmanı amacıyla herhangi bir dış finansman kaynağından dış imkân sağlaması ve söz konusu kurum ve kuruluşların diğer kuruluşların dış borçlanmaları için garanti vermesi Müsteşarlığın iznine tabi olduğu hükmü yer almaktadır.

Dış piyasalara Hazine Müsteşarlığının garantisi olmaksızın tahvil ihracı konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi 1990 ve 1991 yıllarında olmak üzere iki uygulama yapmıştır. 1990 yılında Alman sermaye piyasasına 150 milyon Alman markı, 1991 yılında ise Tokyo sermaye piyasasına 8,5 milyar Japon yeni tutarında tahvil ihraç etmiştir.

**1-2- İç Borçlanma:**

Belediyelerin iç borçlanma kaynakları İller Bankası veya özel finans kuruluşları olabilmektedir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan Mahalli İdareler genel Faaliyet Raporlarına göre Belediyelerin Banka kredileri, kamu idarelerine mali borçlar, bütçe emanetleri, vergi ve sosyal güvenlik borçları ve diğer yükümlülükler olmak üzere 2008 yılında toplam iç borcu 29.173.135.000 TL iken, 2012 yılında bu rakam 43.273.018.000 TL’ye yükselmiştir. Yine belediye bağlı kuruluşlarının 2008 yılında 10.556.300.000 TL olan iç borçları 2012 yılı itibariyle 12.078.766.000 TL olmuştur.

**1.2.1- İller Bankasından Borçlanma:**

İller Bankası, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 77’nci maddesi kapsamında faaliyet gösteren bir kalkınma ve yatırım bankasıdır. Türkiye’deki yerel yönetim yatırım ve nakit ihtiyaçlarında en çok kullanılan banka İller Bankası’dır.

İller Bankası tarafından belediyelere sağlanan krediler aşağıda belirtilmiştir.

**1.2.1.1-İller Bankası Özkaynaklarından Karşılanan Orta ve Uzun Vadeli Krediler:**

**1.2.1.1.1-** **Yatırım Programında Belediyelerce Yürütülen İşlere Sağlanan Krediler**

Bu kredilerle, kamu hizmetleri ile ilgili olarak Kalkınma Bakanlığı’nca İller Bankası programına alınan çeşitli proje ve tesisler için 5-10 yıl vadeli olarak açılan krediler ile 2005 yılından itibaren Banka’nın ve belediyelerin yatırım programlarında yer alan, Banka ya da belediyelerce yapılan ya da ihale yoluyla yaptırılan;

• Kanalizasyon,

• İçmesuyu,

• Raylı ulaşım sistemi,

• Yol yapımı,

• Kavşak düzenlemesi,

• Alt-üstgeçit,

• Kentsel dönüşüm vb.

projelerinin gerçekleştirmesi sağlanmaktadır.

İller Bankası tarafından, 2013 yılında yerel yönetimlerin kendi programlarında yer alan projeleri ile Nakit Destek kredi talepleri ve Malzeme, Ekipman ve Araç-Gereç Kredileri için 3.578.975 bin TL kredi kullandırılmıştır.

**1.2.1.1.2-Nakit Destek Kredileri:**

Belediyelerin yatırımlarına yönelik krediler dışında daha çok, kıdem ve ihbar tazminatı, kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarının ödenmesi ve başka kurumlara nakledilecek kadro fazlası personelin belediyeden alacaklarının ödenmesi işlemlerinde kullanılmaktadır. Bu amaçla İller Bankası tarafından 2013 yılı içerisinde 40.502 bin TL’lik nakit destek kredisi kullandırılmıştır.

**1.2.1.1.3- Malzeme, Ekipman ve Araç-Gereç Kredileri:**

Belediyelerin kentsel hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyduğu her türlü malzeme, ekipman, araç ve gereç ihtiyaçlarının karşılanması için sağlanan kredilerdir.

Bu amaçla 2013 yılında İller Bankası tarafından yerel yönetimlere 959.093 bin TL kredi kullandırılmıştır.

**1.2.1.2-Kısa Vadeli Krediler:**

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile 6360 sayılı “On üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” çerçevesinde İller Bankası’nca dağıtılan paylar karşılığında yerel yönetimlere banka kefaleti dolayısıyla verilen kısa vadeli ihtisas kredileri ile belediyelerin kendi yatırım programlarında bulunan işleri için açılan kredilerdir.

 İller Bankası, 2007 yılından itibaren istisnai haller dışında kısa vadeli kredi kullandırmamaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin İller Bankası dışındaki finans kuruluşlarından kullanacakları krediler için İller Bankası tarafından düzenlenen teminat mektuplarının Banka kefaleti gereği borçlu belediye tarafından ödenmeyen taksit tutarları muhatap kurumun talebi üzerine Banka tarafından ödenmekte, yapılan bu ödemeler kısa vadeli kredi olarak belediyelerin hesaplarına yansıtılmaktadır.

**1.2.1.3-Gayrinakdi Krediler:**

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve 6360 sayılı “Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” gereğince belediyelere İller Bankası’nca dağıtılan paylarından Banka’ya ve diğer kurumlara olan borç taksitleri düşüldükten sonra hesaplanan tahmini pay üzerinden teminat mektubu düzenlenerek gayrinakdi kredi kullandırılmaktadır.

2013 yılı içerisinde İller Bankası tarafından yerel yönetimlere toplam 327.786 bin TL tutarında 281 adet teminat mektubu düzenlemiştir. Teminat mektuplarına uygulanan komisyon oranı %1,50’dir.

**1.2.2-Özel Bankalardan Borçlanmalar:**

 5393 sayılı Belediye Kanununda Belediyelerin özel bankalardan borçlanmasına bir kısıtlama getirilmemiş olup, halihazırda bu borçlanma biçimi belediyeler tarafından yaygın olarak kullanılmaktadır.

Bankalar bu borçlanmaları İller Bankasından temin edecekleri teminat mektubu karşılığı yaptıkları gibi, bazı belediye gayrimenkullerini ipotek ettirmek suretiyle de yapabilmektedirler.

**1.2.3-Gerçek Kişilerden veya Firmalardan Borçlanmalar:**

Belediyeler piyasa verilerini dikkate alarak şahıs ve ticari firmalardan kendine verilen sınırlar dahilinde borçlanabilirler. Piyasa verileri para kullandıran yurt içi ve yurt dışı finans çevrelerinde oluşan faiz oranının çok üstünde bir borçlanma, bu borçlanmaya yetki veren meclis ve borçlanmayı yapan harcama yetkilisini hukuken sıkıntıya sokabilir.

Bunun yanında belediyelerin 5393 sayılı Belediye kanununun 70. maddesine göre kurulan belediye şirketleri ile 71. maddesine göre kurulan bütçe içi işletmelerden borçlanmasına bir engel bulunmamaktadır.

**1.2.4-Kamu kuruluşlarına karşı yükümlülüklerin yerine getirilmemesi Yoluyla Borçlanma:**

Kamu kuruluşlarına karşı yükümlülüklerin yerine getirilmemesi yoluyla borçlanma şeklinde yaratılan iç borçlanma belediyeler tarafından yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Bu borçlanma da bir tür iç borç sayılacağından ödememe yapılmamasının kararının belediye başkanı tarafından değil yetkili olan meclis eliyle yapılacak izinle olması gerektiği de savunulmaktadır.

Burada dikkate değer nokta kamu kurumlarına yapılan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi hususu vergi, sosyal güvenlik primi gibi kendi kanunlarında tahsil ve gecikmeleri öze olarak düzenlenen ve çeşitli yaptırımlara bağlanan alacaklar olmasıdır.

Bu yöntem büyük ölçüde belediyelerin bu kurumlar üzerinde siyasi nüfuzlarını kullanmaları yoluyla kurumların alacaklarını takip ve tahsil kapasitesini azaltmalarıyla gerçekleşmektedir. Daha sonra çıkması kuvvetle muhtemel, af, yapılandırma ve benzeri düzenlemelerle en azından borcun faizi sildirilmekte bu şekilde kamu kaynakları belediyeler tarafından faizsiz olarak kullanılmaktadır.

**1.2.5-Tahvil İhracı Yoluyla İç Borçlanma:**

Belediye Kanununun 68. Maddesi gereğince belediyeler yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için tahvil çıkarmak yoluyla iç borçlanma da yapabilme imkanına sahiptirler. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4. Maddesine göre “…*Genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler ile bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda yapacakları tahvil ihraçları Müsteşarlığın iznine tabidir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez. Söz konusu izin sürecine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir. Sermaye piyasası mevzuatı hükümleri saklıdır*.” Hükmü gereğince belediyelerin yurtiçi piyasalara tahvil ihracı Hazine Müsteşarlığının iznine tabidir.

15:03.2012 tarihli resmi gazetede yayınlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler ile Bunların Bağlı Kuruluşları ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik ile belediyelerin yurtiçi piyasalarda tahvil ihracı yapabilmeleri için Hazine Müsteşarlığından alacakları izin ve bu şekilde sağlanan finansmanın izlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemiştir.

Bununla birlikte, dış borçlanma bölümünde de belirtildiği üzere Türkiye’de yerel yönetimlerin tahvil çıkartarak borçlanmasına dair iki örneği İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri’nde görülmekle beraber, iç piyasada bir yatırım aracı olarak tahvillerin rağbet görmemesi bu finansman yönteminin tercih edilmemesine sebep olmaktadır.

**1.2.6-Temlik Yoluyla Borçlanma:**

Belediyelerin gelir gider dengesini sağlayamamaları ve yüklenicilere ödemeleri gereken hakedişleri zamanında ödeyememeleri uygulamada bir tür kredi ilişkisine dönmektedir. Belediyeler ödeneği bulunmakla beraber nakdi gerçekleşmelerin olmaması ve nakit akışının planlanmaması gibi sebeplerle yüklenici hakkedişlerini ötelemekte, nakit ihtiyaç ve sıkıntısı içerisinde bulunan yükleniciler de bu alacaklarını özellikle faktöring kuruluşlarına kırdırmak suretiyle tahsil etme yoluna gitmektedirler. Hukuki açıdan bir sorun bulunmamakla beraber, bu yöntemin en büyük sakıncası, belediyelerin kısa vadede ödeme yapamayacaklarının bilinmesi, ihaledeki teklif ve fiyatların ona göre yüksek gerçekleşmesi ve finans kuruluşlarının alacakları komisyonun ihale fiyatına peşinen yansıtılması biçiminde olmaktadır.

İç borçlanma Konusunda İçişleri Bakanlığı belediyelere borçlanma onayı verirken takdir yetkisi kullanabilir mi? 5393 sayılı Kanun’un 68.maddesi (e) bendi İçişleri Bakanlığına belediyelerin borçlanması ile ilgili onay verme yetkisi vermiş ancak sınırı konusunda bir düzenleme yapmamıştır. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, idari vesayetin, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icra-i kararlarını onama, geri çevirme ve istisnai durumlarda da değiştirerek onama yetkisini içerdiği, bu yetki yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılmayacağı gibi kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine de hukuken olanak bulunmadığını belirtmiştir.

İçişleri Bakanlığının belediyelerin borçlanması konusunda onama yetkisinin, 5393 sayılı Kanun’un 68.maddesinin “d” bendindeki iç ve dış borç stok tutarının aşılıp aşılmadığını, (e) bendinde meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararının alınıp alınmadığını aramak ve borçlanma nedeniyle oluşacak faiz dahil yeni borç yükünün belediyenin mali yapısının kaldırıp kaldıramayacağını değerlendirmek ile sınırlı olduğu düşünülmektedir.

### 2-BELEDİYELERİN BORÇLANMALARI İLE İLGİLİ MEVZUAT VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

**2.1-Borç ve Yükümlülük Kavramının Belirsizliği:**

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. Maddesindeki Borç kavramından ne anlaşılması gerektiği, belediye borçlarının sağlıklı bir biçimde hesaplanmasının önündeki en büyük engeldir. Belediyelerin iç ve dış finans kaynaklarından kısa, orta ve uzun vadeli nakdi borçlanmalarının borç olarak değerlendirmesi ve hesaplanmasında bir sıkıntı yoktur. Bununla beraber, belediyelerin başta SGK, Maliye Bakanlığı gibi kamu kuruluşlarına yatırması gereken tutarlar, elektrik kurumuna diğer belediyelere ve su idaresine olan borçlar, yüklenicilerin vadesi gelmiş ve geçmiş alacakları, personele olan maaş, kıdem ve ihbar tazminatı borçlarının hangilerinin borç kapsamında değerlendirileceği konusunda ise bir belirsizlik bulunmaktadır.

Bu konuda, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 31/02/2005 tarih ve 45201 sayılı yazısının mantığını ve kıstaslarını anlamak mümkün değildir. Öte yandan Sayıştay denetçileri tarafından borç kavramından finans kuruluşlarından alınan borcu anladıkları ve diğer huşuların “**yükümlülükler**” kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedirler.

Borç kavramındaki bu belirsizlik uygulamada belediyelerin borçlarının her kişi ve kuruma göre farklı olabilmesi ve değerlendirilmesi sonucunu ortaya çıkarmakta ve borç stokunun hesaplanmasında ciddi zorluklar yaratmaktadır.

**2.2-Borç Stokunun Nasıl Hesaplanacağının Belli olmaması:**

Belediyenin borç stok tutarı, belediyenin borçlanabilme kapasitesini ortaya koyan iki önemli kriterden bir tanesidir. Borç stok tutarının hesaplanmasında yukarıda değinilen borç kavramının belirsizliği yanında mevzuatta da çelişkili hükümler bulunmaktadır.

Belediyenin borçları ile ilgili temel madde Belediye Kanununun 68 maddesi iken 5393 sayılı Yasanın 12. Maddesine göre İçişleri Bakanı izniyle ihbar ve kıdem tazminatları için yapılan borçlanmalara 68. Maddenin d ) bendinde yer alan sınırlamanın dışında tutulmuştur.

Bunun dışında Yine 6512 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 13. Maddesinde “ … *5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, …5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir*…” demek suretiyle bir taraftan Belediye Kanununun 68 maddesinin f bendinin “*f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz*.” Hükmü geçersiz kılınırken diğer taraftan “…*Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerinin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankalarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.”* Hükmü getirilmek suretiyle borç stokunun kapsamı daraltılarak borçlanma imkanları arttırılmaya çalışılmaktadır.

Öte yandan uygulamada emanete alınan hesapların hiç irdelenmediği görülmektedir. Yıl sonunda gelir ve gider arasındaki fark ertesi yıla devrederken söz konusu fark borç stokunda görünmemekte emanetler hesabı işletilerek ertesi yılda işlemeye devam etmektedir.

**2.3-Belediye, Bağlı Kuruluş ve Şirket Gelirleri Hesaplanması Yöntemi:**

Belediye Kanununun 68. Maddesinin d) bendinde *“Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır*”, e) bendinde ise “*Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.”* İbaresi bulunmaktadır.

Sözkonusu hükümler yoruma açık olup nitekim İçişleri Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından farklı biçimde yorumlanmaktadır. Hazine Müsteşarlığı belediye, bağlı kuruluş ve belediye şirketlerini bir bütün olarak değerlendirip, gelirlerini toplu olarak hesaplarken, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bu değerlendirmeyi her kurum için ayrı olarak yapmaktadır. Her ne kadar madde metni iki türlü yorumlamaya da müsait olmakla beraber, farklı tüzel kişilik ve bütçelere sahip kurumların ve özellikle Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösteren belediye şirketlerinin tek bir kurum gibi değerlendirilmesinin doğru olmadığı kanaatini taşımaktayım.

**2.4- Borçlanmanın Denetimindeki Yetersizlikler:**

Borçlanmanın mali bir işlem olması dolayısıyla asıl itibariyle belediyelerin mali iş ve işlemlerini denetlemekle görevli olan Sayıştay’ın belediyelerin borçlanma limitlerine uyup uymadıkları hususunda da birinci derecede yetkili olmaları gerektiği açıktır. Fakat görüşülen Sayıştay denetçileri bir taraftan borç kavramı konusunda dar bir çerçeveden konuya yaklaşırken öte yandan borçlanma konusunda yapılan yanlışları tespit halinde konuyu düzenlilik denetimi kapsamında bir iç kontrol hatası olarak görme eğilimindedirler. Nitekim Sayıştay tarafından usulsüz borçlanma dolayısıyla haklarında soruşturma yapılması için İçişleri Bakanlığına bildirilen belediye yetkililerinin bulunmadığı ifade edilmiştir.

Belediye Kanununun 68. Maddesinde iç borçlanma izni için İçişleri Bakanlığı, dış borçlanma izni için Hazine Müsteşarlığı yetkili kılınmakla beraber, belediyelerin söz konusu izni almadan da yapabileceği borçlanmaların tespit edilmesi denetim eksikliği nedeniyle kolay görünmemektedir

**2.5- Belediyelerin Mali Tablolarının İçişleri Bakanlığı ve Diğer Kurumlara Gönderilmemesi:**

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. Maddesinin son fıkrasında “*Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir*.” Hükmü bulunmakla beraber söz konusu madde hükmünün uygulaması büyük ölçüde yerine getirilmemektedir. İçişleri Bakanlığına bu bilgiler gönderilmediği ve Bakanlık tarafından da talep edilmediği gibi, söz konusu verilerin gönderilmesi halinde bunları yorumlayacak ve anlamlı sonuçlar çıkartacak uzman personel de bulunmamaktadır. Hazine Müsteşarlığı yetkilileri sadece kendileriyle borç-alacak ilişkisi içerisinde bulunan belediyelerin bu bilgileri kendilerine gönderdiğini ifade ederken, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü yetkilileri ise Kamu Harcamaları ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) üzerinden Belediyelerin yaptığı aylık veri girişlerinin üçer aylık dönemler halinde yayınladıklarını belirtmişlerdir.

### 3-BELEDİYE BORÇLANMALARI İLE İLGİLİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

**3.1-5393 sayılı Belediye Kanununun 68. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği Çıkarılması:**

Belediyelerin borçlanması huşunda temel madde Belediye Kanununun 68. Maddesidir. Yukarıda da bahsedildiği üzere söz konusu madde bir taraftan yasa tekniği açısından sorunlar taşırken diğer taraftan farklı yasa ve maddelerle atıflarda bulunulmaktadır. Teknik olarak bir yasa maddesinin ayrıntılarla dolu olmaması gerektiği de göz önüne alınarak 68. Maddenin uygulanması ve özellikle borç kavramı, borç stokunun nasıl hesaplanacağı, henüz vadesi gelmemiş borçların hesaplamaya katılıp katılmayacağı, faiz hesaplamasının nasıl yapılacağı, belediye, bağlı kuruluş ve şirketlerin gelirlerinin ayrı mı yoksa beraber mi hesaplanacağı, İçişleri Bakanlığından borçlanma izni talebinde hangi belgelerin nasıl gönderileceği hususlarının açıklığa kavuşturulması

**3.2-Belediye Borçlanmalarına Süre ve Vade Sınırı Konulması:**

Bilindiği üzere Belediye Kanunun 67. Maddesi ile belediyelerin gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerine sınırlama getirilmiş ve ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere bu yüklenmelere girmesine izin verilmiştir. Benzer bir düzenlemenin özellikle belediyelerin özellikle kısa ve orta vadeli iç borçlanmaları için de getirilmesi yerinde olacaktır.

**3.3-Mevzuata Aykırı Borçlanma Cezalarının Caydırıcı Olması ve Sorumlulardan Tazmini:**

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. Maddesinde “*Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır*.” Hükmü yer almaktadır. Buna göre İçişleri Bakanlığından izin almaksızın ya da bir önceki yıl gelirini aşacak biçimde borçlanma gerçekleştiren belediye yetkilileri hakkında görevi kötüye kullanma hükümleri gereğince işlem yapılması ne kadar caydırıcı olabilecektir? Bilindiği üzere Türk Ceza Kanununda görevi kötüye kullanma suçu cezasının üst sınırı 2 yıldır. İki yıldan aşağı hapis cezalarında; CMK 231. Maddesine göre hükmün açıklanmasının geriye bırakılması, TCK 51. Maddesine göre ertelenmesi ve TCK 50. Maddesine göre de kısa süreli hapis cezalarının para cezasına çevrilebildiği, belediye başkan ve meclis üyeleri için disiplin cezasının da bulunmadığı göz önünde alındığında uygulamada söz konusu cezaların yaptırım gücünün zayıf olacağı söylenebilir. Bu cezai hükümler dışında usulsüz borçlanan belediye yetkilileri ile ilgili olarak Belediye Kanununun 49. Maddesine benzer şekilde bir önceki yıl gelirlerinin üzerinde borçlanan belediye yetkilileri hakkında oluşacak kamu zararını tazmin yaptırımı getirilmesi yerinde olacaktır.

**3.4- Borçlanmanın Etkin Denetimi:**

Borçlanmanın mali bir işlem olması dolayısıyla asıl itibariyle belediyelerin mali iş ve işlemlerini denetlemekle görevli olan Sayıştay’ın belediyelerin borçlanma limitlerine uyup uymadıkları hususunda da birinci derecede yetkili olmaları gerektiği açıktır.

Öte yandan gerek mülkiye müfettişleri tarafından ve gerekse mahalli idareler kontrolörleri tarafından 68. Maddenin e ) bendindeki “*Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.”* Hükmünün uygulanması ile ilgili olarak yürütülen iş ve işlemlerin genel iş ve yürütümü kapsamında teftiş edilmesi gerektiği kanaatini taşımaktayım.

**3.5-Personel Giderlerine Kısıtlama Getirilmesi:**

Bilindiği üzere 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. Maddesinde belediyelerin personel giderleri gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %30’unu aşamaz hükmü bulunmaktadır. Bununla beraber, söz konusu personel giderlerinin hesaplanmasında belediyelerin kadrolu ve sözleşmeli personeli esas alınmaktadır. Uygulamada ise belediyeler hizmet alım ihaleleri yoluyla çalıştırdıkları personel dolayısıyla personel giderleri için Yasada öngörülen % 30 limitinin çok üzerlerine çıkmakta, bütçenin önemli bir bölümü cari personel giderlerine ayrılınca yatırım giderleri için yeterli kaynak kalmamakta ve bu durum da belediyelerde borçlanma gereksinim ve taleplerini attırmaktadır. Gerek kadrolu ve gerekse hizmet alımı yoluyla yapılan personel giderleri için bir limit konulması belediyeleri bir istihdam merkezi gibi görme alışkanlığını ortadan kaldıracak, belediyelerin kaynaklarını yatırımlara yöneltecek ve borçlanma gereksinimlerini asgari seviyeye çekecektir.

**3.6-Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatları Sorunu:**

Hizmet alımı yoluyla belediyelerde çalışan işçilerin kıdem tazminatları da ileride belediyelerin borç yükünü arttıracak bir sorun olarak beklemektedir. Fiilen kadrolu olmamakla beraber, uzun yıllar değişik yüklenicilerin sorumluluğunda belediyelerde çalışan personelin kıdem tazminatları da üst yüklenici olarak belediyelerin üzerinde kalacak ve bu durum da borçlanma ihtiyaçlarını arttıracak gibi görünmektedir. Öte yandan Yargıtay kıdem tazminatı konusunu 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde ele almıştır. Asıl işveren ile alt işveren arasındaki ilişki iş ilişkisi olarak kurulmuş ve yüklenici ve idareyi müşterek ve müteselsil olarak sorumlu tutmuş, iş ilişkisi bir şekilde bertaraf edilmişse sadece idareyi kıdem tazminatı konusunda yüklenici firmanın personeline karşı sorumlu tutmuştur.

Kıdem tazminatlarının yaklaşık maliyete eklenmemesi ve % 3 genel ve sözleşme giderleri içerisinde değerlendirilmesi konusundaki KİK görüşleri (kıdem tazminatı bu oranın iki katını aşmaktadır) söz konusu tazminatın ileriki dönemlerde belediye tarafından ödenmesini ve belediyelerin borç yükünün arttırmasını kaçınılmaz hale getirmektedir.

### VII- SONUÇ:

“**Belediyelerin iç ve dış borçlanmaları, uygulamada yaşanılan sorunlar ve çözüm önerileri**” konusunun tarafımdan incelenip araştırılması sonucunda;

Konuyla İlgili Mevzuat, Alınan Görüşler ve Değerlendirme bölümlerinden de anlaşılacağı üzere;

Yerel yönetimler karar organları seçimle gelen özerk yapıda kuruluşlar olmakla beraber, yerel yönetimlerce yürütülen bazı iş ve işlemlerin kamu yararı ve idarenin bütünlüğü açısından merkezi hükümet tarafından kontrol ve denetimi kaçınılmazdır. Bu denetimin hangi iş ve işlemleri kapsayacağı, ne şekilde ve kimler tarafından yapılacağı ise o ülkenin yerel yönetim kültür ve anlayışı ile doğru orantılıdır.

Belediyelerin özellikle yapacakları büyük ölçekli yatırımlar için dış ve iç finans kredi kaynaklarına başvurmaları kaçınılmaz olup bu konuda bir sorun bulunmamaktadır. Her ne kadar bazı büyükşehirlerde dış kaynakla finanse edilen gereksiz yatırımların geri ödemesi de uzun bir süreci aldığından söz konusu belediyenin yatırım yapabilme kapasitesini olumsuz olarak etkilemektedir. Bununla beraber, bu kararı alan yerel yönetimi yerindelik açısından denetleyebilecek olan sadece yerel halk ve seçmen olabileceğini de kabul etmek gerekir. Burada daha çok sorun, borçlanmanın başta personel olmak üzere cari giderlerin karşılanması için finans kuruluşlarından yapılması yanında, sigorta ve vergi gibi kamu kurumları adına icra edilmesi gereken yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmemesidir..

Mevzuatta belediyelerin borçlanmaları ile ilgili denetim yetkisi iç borçlanma için İçişleri Bakanlığı, dış borçlanma için Hazine Müsteşarlığı ve mali denetim olarak Sayıştay’dadır. Bununla beraber Belediye Kanununun 68. Maddesinde borçlanma ile ilgili hüküm ve ibarelerin kapalı ve yoruma açık olması, bir taraftan bu denetimin standartlaşmasını önlerken diğer taraftan borçlanma ilkelerine uymayan belediyeler ile ilgili uygulanacak yaptırımı da objektif olmaktan uzaklaştırmaktadır. Belediye Kanununun 68. Maddesinde iç borçlanma izni için İçişleri Bakanlığı, dış borçlanma izni için Hazine Müsteşarlığı yetkili kılınmakla beraber, belediyelerin söz konusu izni almadan da yapabileceği borçlanmaların tespit edilmesi kolay görünmemektedir. Burada tek güvence geri ödeme konusunda ilgili belediyenin verebileceği güvenceyi yetersiz bulan iç finans kuruluşunun İller Bankasından teminat mektubu istemesi ya da dış finans kuruluşunun Hazine Müsteşarlığından bilgi talep etmesidir.

Sonuç olarak yatırıma yönelik zorunluklar dışında, bilinçsiz ve keyfi olarak belediyelerin borç ve yükümlülüklerinin arttırılması, kamunun sırtında bir kambur olarak kalmakta, söz konusu borcun mevcudiyeti belediyelerin asli ve sürekli görevlerini yerine getirmelerine engel olmakta, bu borcun tasfiyesi için yapılan düzenlemeler ise çoğunlukla yerel borç yükünün tüm kamuya mal edilmesiyle sonuçlanmaktadır.

Belediye Kanununun 68. Maddesinde yer alan borç kavramının hangi kalemlerden oluştuğunun belli olmaması, borçlanma kapasitesini belirlemede bir önceki yıl gelirinin belediye, bağlı kuruluş ve belediye şirketleri için toplu olarak mı yoksa ayrı ayrı mı hesaplanacağı, İçişleri Bakanlığının borçlanma için izin talep eden belediyelerden hangi belgeleri ve ne şekilde isteyeceği, izin almadan borçlanan belediyelerin tespit edilmesindeki zorluklar, mevzutta birbiriyle çelişen hükümler borçlanma ile ilgili yaşanan en önemli sorunlardır.

Raporun yukarıdaki bölümlerinde ayrıntılı olarak değinildiği üzere, Belediye Kanununun 68. Maddesinin uygulanması ile ilgili bir yönetmelik çıkarılması, mevcut yönetimin gelecek yıllarda yönetime gelebileceklerin elin kolunu bağlamaması içini belediye borçlanmalarına süre ve vade sınırlaması getirilmesi, belediye borçlanmalarının denetiminin sağlanması için üçer aylık mali tabloların İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve burada istihdam edilecek uzman personel vasıtasıyla değerlendirilmesi, borçlanmanın en önemli nedeni olarak görünen ihale yoluyla çalıştırılan personel giderlerine bir kısıtlama getirilmesi, ileride belediyeleri daha büyük borç yükü altına sokacak taşeron işçi kıdem tazminatları ile ilgili bir düzenleme yapılması, belediye borçlanmaları konusunda yaşanılan sorunlara ilişkin belli başlı çözüm önerileri olduğu,

Kanaat ve sonucuna varılmıştır.

Tarafımdan (3) örnek olarak düzenlenen bu İnceleme-Araştırma Raporunun (3) örneği de İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı`na sunulmuştur. 19.06.2014

 Talip YEL

 Mülkiye Başmüfettişi

YARARLANILAN KAYNAKLAR**:**

Ortak, Ahmet, “Belediyelerin Borçlanması”, http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediyelerin-borclanmasi-12-20.pdf,

Ekinci, Abdullah, “Belediyelerin Borçlanması”, http://www.muhasebenet.net/makale\_abdullah-ekinci-belediyelerin%20borclanmasi.html,

Gül, Mustafa, “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der74-75m6.pdf,

Hazine Müsteşarlığı, Kamu Alacak İstatistikleri, <http://www.hazine.gov.tr/default.aspx?nsw=EilDPQez15w=-> H7deC+LxBI8=&mid=128&cid=12&nm=636

İller Bankası 2013 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/fr\_2013.pdf

Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri-Temel Mali Tablolar (Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler, Bağlı Kuruluşlar Bütçe İstatistikleri) https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb\_yeni?\_afrLoop=17443494790660586&\_afrWindowMode=0&\_adf.ctrl-state=11nri5x2s7\_84